В тени успехов

Андрей Егоров,
Центр европейской трансформации

Второй Форум гражданского общества Восточного партнерства в Берлине вновь отметился успехами беларусской делегации. Последняя, как и на Первом Форуме, выглядела более подготовленной, содержательно обеспеченной и слаженной командой. Привнесенные и продвигаемые во многом ею идеи «дорожных карт» и более глубокой содержательной проработки рекомендаций Форума фактически доминировали как в групповой работе, так и на единственном полноценном пленарном заседании. Идея формирования Национальных платформ, настороженно воспринятая первым Брюссельским собранием, в этот раз получила едва ли не однозначную поддержку и одобрение со стороны коллег по гражданскому обществу и высоких представителей Европейской комиссии. Делегаты от гражданского общества Беларуси уже во второй раз избираются спикерами всего Форума, что символически закрепляет вполне заслуженное лидерство. Однако, эти позитивные моменты не должны заслонять все те серьезные промахи и недочеты, которые не позволили Второму Форуму гражданского общества Восточного партнерства в полной мере реализовать свои возможности. Особенно настораживает тот факт, что сделанные ошибки носят не случайный и поэтому как бы простительный характер. Большинство неудач выявляют хронические, структурные болезни гражданского общества Беларуси и стран Восточного партнерства.

Неиспользованные возможности

Для гражданского общества всех стран-партнеров не хватает стратегического видения собственного развития, развития своей страны, понимания смысла и назначения Восточного партнерства. Нигде, включая Беларусь, нет полноценного осознания миссии и роли гражданского общества, отсутствует самоопределение гражданского общества как независимого актора, действующего прежде всего в своих интересах. Этот недостаток «акторизации» выявляется в зависимом представлении о роли гражданского общества. Форуму и его участникам приписываются довольно туманные функции предоставления рекомендаций, контроля и мониторинга, но содержательно и деятельностно эти функции все еще не наполнены. Руководящий комитет Форума так и не осознал своей политической позиции, воспринимая себя в большей степени как подчиненный элемент Восточного партнерства.

Минимальный успех в продвижении идеи «дорожных карт» связан, прежде всего, с тем, что других предложений на Форум привнесено не было. Но «дорожные карты» — это элемент более общей системы открытой координации и мониторинга многостороннего трека Восточного партнерства. В его отсутствие «дорожные карты» — это лишь вариант форматирования рекомендаций для структур ЕС и национальных правительств (аналогичных *policy-papers* или другим подобным документам), описание определенных стратегий действий для самого гражданского общества. Такой формат — шаг вперед, но очень слабый и половинчатый. Второй Форум гражданского общества фактически упустил возможность стать «идейным лидером» для Восточного партнерства. Свободные и независимые организации гражданского общества, не связанные многочисленными формальными рамками и дипломатическими условностями национальных и европейских правительств, могли бы стать и объективным критиком Восточного партнерства, и его наиболее смелым стратегом. Могли бы, но этого не произошло.

Не произошло по двум основным причинам: из-за формата организации работы Форума, из-за провала содержательной работы между двумя Форумами (Брюссельским и Берлинским). Формат Форума был выстроен в худших традициях организации подобных мероприятий. Элементы содержательности, публичности, дискуссионности были сведены к минимуму. Фактически то, чего добилась беларусская делегация первого Форума — а именно: публичность и стратегический характер работы — напрочь отсутствовало в работе второго Форума. Это выражалось, например, в отсутствии полноценных пленарных заседаний. На Втором Форуме они строились как монологичное представление позиций высоких представителей ЕС или такие же монологичные отчеты о работе тематических групп. Лишь последнее пленарное заседание имело относительно диалогичный характер. Групповая работа в целом также была малоосмысленной из-за того, что ни модераторы, ни большинство участников не имела понятия о том, чем же они должны заниматься.

Можно говорить о сложных условиях работы Руководящего комитета Форума, который провел огромную работу на волонтерских началах в отсутствии секретариата, ресурсов, при противоречиях в коммуникации с Европейской комиссии и Экономического и социального комитета, при нехватке времени на подготовку и т.д. И это действительно так, и нужно отдать этому должное. Но возникших проблем это не снимает, и ошибок не исправляет. Процедурные ошибки не так сложно исправить, если понять и признать их.

Все обстоит куда хуже с организацией работы между Форумами. За прошедший год основное достижение гражданского общества стран Восточного партнерства — это строительство Национальных платформ. Такие платформы были сформированы во всех странах, за исключением Молдовы и Украины. Но как будет строиться работа этих Национальных платформ? В чем их смысл и задачи? В разных странах существует различное отношение и понимание по этому поводу. При отсутствии налаженной коммуникации между организациями гражданского общества стран-партнеров этот факт будет приводить к нарастанию разрыва между гражданскими обществами и Национальными платформами стран ВП.

Перспективы Восточного партнерства получают слишком разную оценку в странах Восточного партнерства. Украина и Молдова как на официальном уровне, так и на уровне гражданского общества испытывают некоторое разочарование Восточным партнерством, которое не предлагает перспектив членства в ЕС. В других странах, наоборот, даже декларируемые преимущества Восточного партнерства в виде создания зоны углубленной торговли, визовой

либерализации или инфраструктурных инвестиций и т.п. кажутся мало реалистичными. На уровне всей инициативы этот скепсис создает проблему общей пассивности стран-партнеров и их гражданских обществ. От Восточного партнерства и ЕС ждут предложений четких и измеримых стимулов («морковок») для расширения и интенсификации участия в инициативе.

Гражданское общество также ждет такого рода предложений от ЕС и в определенном смысле получает знаки того, что такие стимулы есть. Европейская комиссия, по меньшей мере на уровне риторики, склонна к расширению участия и росту роли гражданского общества в Восточном партнерстве. Для Беларуси сегодня предлагается довольно заманчивая перспектива открытия трехстороннего «структурного диалога» с участием Европейской комиссии и беларусских властей. Правда, наличие стимулов и перспектив часто нужно еще увидеть в предлагаемых форматах, что не всегда просто. Гражданское общество, не имея четкой программы и стратегии собственного развития, часто не распознает предоставленные шансы и впадает в детские обиды на то, что нам предлагают «слишком мало», либо отвергает предложения сразу как «не реализуемые».

Политическая роль и формат работы Форума

Представим себе Форум не как разовое событие (то, что есть сейчас), а как некую структуру, площадку, куда выносятся стратегические предложения и мнения гражданского общества и принимаются решения (то, что должно быть). В такой постановке задач становится очевидным, что решения и предложения кто-то должен готовить. Такого рода решения могут готовиться многосторонними экспертными группами по заказу Национальных платформ, а затем проходить три круга согласований и принятия решений: на Национальных платформах, на встречах тематических рабочих групп Форума и собственно на самом Форуме. Решения и предложения должны готовиться экспертами в течение длительного времени (5—6 месяцев), встречи же тематических групп и сам Форум не должен разрабатывать никаких рекомендаций. Форум должен дебатировать уже готовые альтернативные предложения, принимать или отклонять их, решать вопросы политики и стратегии Форума и Восточного партнерства. Этот, казалось бы, понятный и разумный формат работы оказался самым трудно реализуемым.

Беларусы продемонстрировали возможность разработки «дорожных карт», но нет никакой уверенности в том, что это послужит стимулом для аналогичной работы в других странах, как нет уверенности и в том, что существует понимание необходимости согласования этих «дорожных карт» между разными странами. Этот процесс некому организовывать, кроме национальных координаторов, координаторов рабочих групп Форума и представителей Национальных платформ. Но обязанности у них такой нет, поэтому нет и гарантий того, что эта работа будет сделана.

Организация и определение формата работы Форума сейчас лежат в компетенции Руководящего комитета. Его создание на Первом Форуме было нацелено на то, чтобы Форум гражданского общества стал полноценным политическим субъектом в рамках Восточного партнерства. Но в ходе работы, вместо политической структуры, Руководящий комитет превращается в секретарский аппарат или бесплатный подкомитет Европейской комиссии. Во многом это результат совмещения политической и административной функции, где вторая вытесняет первую. Силы и волонтерский энтузиазм уходит на координацию.

Кроме того, выполнению политической функции препятствуют сомнения в собственной легитимности Руководящего комитета Форума, как и самого Форума. Делегаты Форума могут представлять только Национальные платформы гражданского общества, организованные по принципу максимальной открытости. В случае отсутствия Национальных платформ делегаты никого, кроме самих себя не представляют, равно, как и национальным координаторам нечего координировать. Сейчас, когда Национальные платформы сформированы в большинстве стран, легитимность Форума должна вырасти. Это является формальным условием роста политического значения Форума. Но, кроме формальных условий, должно измениться представление актуальных лидеров Руководящего комитета о самих себе и о роли Форума.

Именно бюрократизация (выполнение административных и координирующих функций в ущерб политическим) Руководящего комитета не позволила последнему вынести в общее обсуждение самые важные и существенные вопросы. А именно: куда и как должно развиваться Восточное партнерство? продвинулось ли оно? в чем актуальная роль и задачи Форума гражданского общества? Это принципиальные стратегические вопросы, которые лишь вскользь затрагивались участниками. При формате обсуждений, когда каждый имеет право высказаться, и в отсутствии предварительно уже обсужденных документов никаких стратегических решений и не могло быть принято. И это притом, что стратегические разработки предлагались еще в марте 2010 года.

Угрозы и вызовы беларусского гражданского общества

Кроме общих проблем не преодолены и основные препятствия и угрозы для развития Национальной платформы гражданского общества внутри Беларуси. Как и прогнозировалось, произошел естественный спад динамики и интенсивности деятельности по Восточному партнерству. Рабочие, рутинные вопросы подготовки дорожных карт и развития Национальной платформы не вызывают особого энтузиазма ни у журналистов, ни внутри гражданского общества. Замедление интенсивности работы открывает возможности для перехвата инициативы у гражданского общества в Восточном партнерстве государством, что ярко показала попытка строительства «вертикали» гражданского общества в августе—ноябре 2010 года.

Активное противостояние попыткам имитации диалога с гражданским обществом привели к временной интенсификации и большей сплоченности ряда консолидированных организаций гражданского общества вокруг Национальной платформы. Но эта сплоченность не должна маскировать тот факт, что серьезные противоречия и конкуренция за лидерство внутри оргкомитета Национальной платформы существуют. Это может быть как фактором ее развития, так и шагом к развалу. Пока общность интересов цементирует хрупкое единство коалиции, но спад внешнего напряжения и переход в медленный рабочий процесс усилят центробежные тенденции.

Не способствует консолидации и отсутствие единой стратегической платформы или программы. Большинство организаций гражданского общества Беларуси привыкло жить и работать в режиме краткосрочных проектов и мелких задач, но масштабные задачи и проблемы национального уровня не имеют краткосрочных решений. Без принятия национальной программы и единой стратегии организациями гражданского общества Национальной платформы они вряд ли смогут и дальше удерживать свое лидерство.

Планы и перспективы ближайшего периода

Основной задачей <u>*на национальном уровне*</u> является развитие Национальной платформы:

а) Сегодня гражданское общество Беларуси довольно условно делиться на политические партии, гражданские и политические кампании, профсоюзы, объединения нанимателей, организации гражданского общества и т.п. Между всеми этими структурами не существует принципиальной разницы в смысле их политического значения, функций, кадрового состава, форм деятельности. Но зато существует множество барьеров и препятствий для их совместной активности. Эти препятствия необходимо устранять, расширяя состав участников Национальной платформы в преддверии начала структурного диалога. Фактически первым шагом к началу структурного диалога должен стать диалог между всеми субъектами гражданского общества о единой платформе и стратегии действий.

б) Национальной платформой должны быть согласованы представления (концепция) о сути и процедуре структурного диалога, оформленные в документ (или документы). Эта концепция должна иметь несколько форм употребления и служить:

1) как руководство к действиям для Национальной платформы и заинтересованных организаций гражданского общества;

2) как «модельный» процесс для Национальных платформ других стран-партнеров и Руководящего комитета Форума;

3) как официальное предложение о начале структурного диалога для Европейской комиссии;

4) как официальное предложение о начале структурного диалога для ОКС и Администрации Президента.

<u>*На уровне стран региона Восточного партнерства*</u> *о*сновная задача состоит в усилении региональной кооперации между гражданскими обществами для:

а) формирования экспертных рабочих групп по разработке дорожных карт и проведению мониторинговых исследований;

б) продвижения идеи метода открытой координации для Восточного партнерства.

<u>*На уровне Руководящего комитета Восточного партнерства*</u> *о*сновная задача — усиление собственной политической и стратегической функции:

а) Руководящий комитет должен начать процедуру разработки и согласования концепции дальнейшего развития Форума, а также разработки стратегический предложений для Восточного партнерства в целом. В преддверии саммита Восточного партнерства в мае 2011 года голос гражданского общества будет востребован, и необходимо быть готовым к вынесению содержательных предложений.

б) Руководящий комитет должен инициировать ряд официальных писем, запросов и развернуть официальную коммуникацию со структурами Восточного партнерства. В частности необходима реакция Руководящего комитета на:

1) заявления Экономического и социального комитета об ограниченном присутствии представителей сторон социального диалога (профсоюзов и союзов нанимателей) в работе Форума;

2) актуальный формат и ограничение участия представителей гражданского общества в работе межгосударственных платформ (в частности, на официальную ноту беларусского МИД);

3) заявление еврокомиссара Ш. Фюле о необходимости расширения участия гражданского общества в инициативе и предоставлении большего доступа к информации с предложением способов решения этой задачи.